

総合政策論叢
第8号
2017年3月

[研究ノート]

北欧福祉国家と移民政策

ージェンダー平等政策との関わりでー

竹 田 昌 次

はじめに：問題意識と課題

本稿において言及するデンマーク、スウェーデン、ノルウェーはスカンジナビア諸国として、これにフィンランドとアイスランドを加えた5カ国が、いわゆるノルディック・カントリーズ、即ち北欧諸国とされてきた。比較福祉国家研究や比較福祉レジーム研究において、これらの諸国は社会民主主義型レジームだとか北欧福祉国家類型として把握されてきたのである。その結果として、同じ欧州諸国であってもイギリスのような自由主義型、ドイツのような保守主義型との差異が非常にクリアになったことが、この種の類型論的な把握方法の最大のメリットである。例えばイギリスやドイツとの対比において北欧型福祉国家の特徴として、税を主たる財源とする普遍主義的な福祉政策、女性労働力率の高さや高水準のジェンダー平等などが把握されることになった。

ところで類型論的把握の欠点は、同一類型内に属する諸国間の差異が軽視されることにある。例えば、スカンジナビア諸国において女性労働力率で一番高いのはどの国か？ 同じく相対的貧困率が一番低いのはどの国か？といった事項では、さほど神経質にならなくても良いが、欧州を揺るがしてきている移民問題について、Diane Sainsburyが「移民政策は真逆の方向に動いた」¹と評価を下したデンマークとスウェーデンは、福祉レジームに関しては同一類型に分類される国であっても、スウェーデンは基本的には移民に対する包摂的政策をとり続けてきたし、デンマークは2001年選挙以降に制限的政策へと舵をきったのである。この移民政策上の違いについて、福祉国家あるいは福祉レジーム類型論では、その相違が重要事項であっても捉えられないのである。

さて、直近の2014年欧州議会選挙結果は、EU懐疑派の躍進、移民制限・移民排斥政党の躍

進と特徴付けられるが、例えば欧州議会議員総数751人のうち74議席が割当てられているフランスではルペン率いる国民戦線が23議席を占め、フランス国民連合の20議席、フランス社会党の13議席に対して、欧州議会選挙とはいえフランス第1党に躍進したのである。同じくオーストリアでも自由党が18議席中の4議席、オランダでは自由党が26議席中の4議席を確保した。北欧ではデンマーク国民党が13議席中の4議席、スウェーデン民主党も20議席中、初の2議席を獲得した。

因みにデンマークとスウェーデンでの反移民・移民排斥政党の国政選挙結果を紹介すれば、デンマークの2015年総選挙では国民党は得票率21.1%、37議席であり、社会民主党の26.3%、47議席には及ばないものの、自由党(Venstre)の19.5%、34議席を抜き、第2党になった。スウェーデン民主党は前回2010年の5.7%、20議席から2014年選挙では12.9%、49議席となり、社会民主党(31.2%、113議席)、穏健党(23.2%、84議席)に次ぐ第3政党となった。

今や福祉国家研究は、移民問題・移民政策を抜きにしては論じることができなくなっており、その際の問題設定は、「福祉国家と階級」から「福祉国家とジェンダー」を経て、「福祉国家と移民」へと移行してきているように思われる。一般に、「福祉国家と移民」という問題設定は、移民の増加が福祉国家の形成・発展にどのような影響を及ぼすのか、その具体的様相と因果関係などが論点となると思われるが、同一の社会民主主義レジームに属し、普遍主義的福祉政策をとってきたデンマークとスウェーデンが、何故、移民政策において真逆の方向にシフトしたのか、私にとっては、ややショッキングな出来事を含めての、そのあたりの原因を探ってみた、というのが本稿の問題意識である。

先に引用したDiane Sainsburyらによれば、比較福祉国家研究においては、移民の社会権というトピックの研究を怠ってきたが、国際移住やエスニック関係の分野では移民の権利に関する研究蓄積があり、入国管理政策の研究から定住化政策への分析、そしてナショナルティ・メンバーシップの研究から最近では移民の社会権の分析へと関心が方向転換してきていること、そして移民への社会権拡張には、合法移民、即ち合法的在留資格を持つ外国人であることが決定的であり、それは以前の帰化による国籍取得にとってかわってきている、といったことを紹介している²。しかし福祉国家研究者であるSainsburyの問題意識は、移民の増加が福祉国家にいかなる影響を与えるのではなく、福祉国家が移民に対して如何なるインパクトを持つのか、ということにある。

さて、Sainsburyの方法論は、以前に*Gender, Equality and Welfare States* (1996)において比較福祉国家研究をジェンダー視点から分析したように、福祉国家と移民の研究においては、福祉レジームをリベラル型、保守主義型、社会民主主義型の3類型とし、移民受入レジームを包摂型と制限型に類型化し、この福祉レジームと移民受入レジームのマトリクスを作成し、例

えばスウェーデンを社民型で包摂型、デンマークを社民型で制限型として把握するのである。事実の整理を現状説明的に行うには、この種のマトリクスによる類型化把握が有効かもしれないが、何故、同じ社民型福祉レジームなのに、移民政策では真逆の方向にシフトしたのか、その最も肝心なところが描ききれないように思われる。そこで試論の域を出ないが、同じ社民型でもデンマーク型のそれは移民制限的になり、スウェーデン型社民福祉レジームは移民に対して包摂的となるような必然性とまでは行かないまでも、何らかの契機があるように思われる。それを両国におけるジェンダー平等のあり方、政策や言説などに関わらせて理解してみよう、というのが本稿の趣旨である。

第1章：デンマークの制限主義的な移民政策＝移民政策の特異性（概要）

デンマークが制限主義的移民政策へと舵をきったのは移民問題が焦点となった2001年11月の選挙によって社民党政府にかわって自由党・保守党連立政府が誕生してからのことである。この自由党・保守党連立政府は、その後の選挙においても勝利を重ね2011年まで継続することになるが、この期間中に移民排斥を叫ぶ極右政党デンマーク国民党の閣外協力の下に移民政策の制限化が一挙に進められることとなった。

なかでも国際的にも不評なのが2002年の改正外国人法による「24歳ルール」である。この「24歳ルール」とは、家族呼び寄せルールの厳格化の1つであり、外国から配偶者を呼び寄せる場合、当該配偶者の年齢は24歳以上でなければならない、つまり24歳未満の場合には入国・在留許可が発行されないのである³。またトランスナショナルな養子縁組に際しても同様の年齢制限が課せられている。1973年の第1次石油危機を契機とする労働移民の一般的停止以来、移民の支配的カテゴリーが労働移民から家族移民、難民・庇護申請者へと変化してきた。「24歳ルール」は、この家族呼び寄せによる移民に制限を加えようとするものである。このルールの狙いは、強制結婚、一夫多妻、更には養子縁組などの形態をも含む、母国からの若い、あるいは幼いと言ふべき配偶者を親があてがうイスラムの慣習を狙い打ちにしたものであり、こうした制限は非欧州系ムスリム女性に対しての入国制限には有効となろう。但し、その狙いを「家族移民カテゴリーとして入国するイスラム教徒の入国を禁止する」とは公然と言えない以上、年齢を基準とすることになるのだが、信仰する宗教や文化とは関係なく、人種や宗教の違いを超えてデンマークに呼び寄せるすべての配偶者に適用される限り、例えば24歳未満の日本人がデンマーク人の配偶者として家族移民のカテゴリーで入国し、在留することはできない。この限りでは国際人権上、「24歳ルール」は大いに問題のある制度となるが⁴、「愛の難民」⁵という

珍しい珍現象も生み出すことになる。

本章では、デンマークの制限的移民政策の概要を紹介することを目的としているが、まずは、シテイズンシップや永住権取得等の付与に関するスカンジナビア3国の比較から見ていくことにする。

表1はシテイズンシップ付与や永住権獲得への条件を3カ国比較したものだが、スウェーデンとデンマークが対極に、その中間にノルウェーが位置していることが分かる。こうした3カ国の差異は、この地域の歴史的な経緯からすれば妙な違和感を覚える。それは何もカルマル同盟にまで遡る必要はないが、スカンジナビア3国は古くから一体感があり、人の移動や交流も行われてきたのであり、したがってこの3国にとって移民とか外国人といえは何よりも隣国からの移住者のことであり、その次に北欧以外の国からやってくる外国人のことになる。このよ

表1 スカンジナビア諸国におけるシテイズンシップ付与諸要件と永住権獲得への必要在留年数

	スウェーデン	ノルウェー	デンマーク
二重市民権容認	○	×	×
言語要件	不要	間接的 (300時間の言語課程修了が必要、テストは任意)	必要 (デンマーク語試験の合格が必要条件)
社会知識要件	不要	間接的 (60時間の課程修了が必要、テストは任意)	必要 (公式的試験の合格が必要条件)
経済的自立	不要	不要	必要
市民権セレモニー	任意	任意	任意
忠誠への誓	不要	公式セレモニーに参加するならば義務	義務
市民権獲得に必要な在留年数 (a)	5年	7年 (永住権獲得に必要な3年を含む)	9年 (2002年以前は7年)
永住権獲得に必要な在留年数	家族の場合は通常2年、他の特定入国カテゴリーの場合は直接に永住権獲得 (b)	3年	7年

注：(a) 市民権獲得に必要な在留要件の測定尺度は3カ国で別個に定義され、デンマークとノルウェーでは在留期間はその国での合法的滞在として定義され、スウェーデンでは定住原理に従い、それは時間限定的な在留許可は在留期間に含まれないことを意味する。これは翻って実際に実行されているものとしての在留年数要件においてスウェーデンとノルウェーでは、しばしば少しも差異がないことを意味する。

(b) 永住許可を直接に獲得できる集団には、難民とその他保護を必要とする者、人道的理由から滞在している者、長期労働許可を得ている者がある。

(出所) Grete Brochmann and Anniken Hagelund, *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945-2010*, 2012, p. 256 より作成。

うな事情からシテイズンシップ立法の形成に際しては、①隣国市民を相互に北欧市民として受入れる手続きや体制を調和化する必要、②北欧市民でない外国人の法的な処遇も調和化する必要から、1880年代から密接な協議や協調がなされてきたのである。また1950年代と60年代には戦後復興と高度成長によって「望まれた移民」として外国人労働者を必要としたのであり、この時期が北欧福祉国家の「黄金時代」でもあった⁶。石油ショック後の労働移民の一般的停止以降においては、難民・庇護申請者や家族移民が移民の支配的カテゴリーとなる。このあたりまでスカンジナビア3国の移民政策は共通していた。

1980年代と90年代の移民政策の議論は労働移民から難民・庇護申請者へと展開するが、既に定住した労働移民が家族形成し、子どもの成長と共に、彼らの教育や雇用への統合が進まないという移民2世問題も生じていた。また、この時期は欧州各国において失業者が増加する時期でもあり、冷戦の終結した90年代には民族紛争や内戦が多発し、国際的規模で難民が急増する時期でもある。本章の冒頭にてデンマーク移民政策の急速な右旋回は2001年選挙を契機とすると述べたが、偶然にも2001年はスウェーデンにおいて国籍法・シテイズンシップ法が改正され、いわゆる「二重国籍」容認を打ち出した時期でもある。移民政策が包摂的それとも制限的か、どちらの方向にシフトしようが、それは1980年代・90年代における移民の増加を背景にしていることであり、その意味で表1は、高度成長期の労働移民の導入、70年代の労働移民の全般的停止、そして80年代・90年代における人道的理由に基づく移民（即ち、家族移民と庇護申請者）の増加という歴史的経過を経たうえでの2000年代初頭における移民へのシテイズンシップ付与要件等に関するスカンジナビア諸国間の差異をスナップショット的に捉えたものである。

どのような入国カテゴリーの移民が増加しようが、彼らがスカンジナビア諸国において「望まれる」移民であり、必要不可欠な存在であれば何ら問題はないが、ホスト国の高福祉に依存するだけの存在であるならば、移民問題のプロブレム性が露わになってくる。特に北欧諸国のように水準の高い普遍主義的福祉国家にとって、男女双方の高い労働力率と雇用率、即ち、2人稼ぎ手家族モデルが社会存立の大前提であり、この意味で移民が失業していたり、社会扶助に依存していたり、非労働力であったりすること、とりわけ女性移民が家事や育児に専念し、有償労働に従事しないことは社会存立に関わることなのである。つまり北欧福祉国家にとっては男性ブレッドウイナー（male-breadwinner）モデルを前提に、その強弱の程度が問題なのではなく、カップルがともに有償労働に就くこと、つまり男性ブレッドウイナーモデル内部の型の相違が問題なのではなく、それとは異なるモデル、即ち2人稼ぎ手家族モデルが前提となることで、高度で普遍主義的な福祉国家・福祉社会が必要とされ、実現できるのである。したがって北欧諸国間における差異はブレッドウイニング（bread-winning）の分担それ自体を巡ってではなく、むしろケアギビング（care-giving）、具体的には子育て・保育における社会と家族との

間での、そして家族内のカップル間での分担のあり方等について、親休暇（育児休暇）や公的保育所制度の内容や運用において差異が現れることになる⁷。

このように2人稼ぎ手家族モデルを前提に、女性を既婚・未婚の区別なく、男性と遜色ない

表2 スカンジナビア各国におけるイントロダクトリープログラムの主要内容

	スウェーデン	ノルウェー	デンマーク
実施開始年	1991年	2004年	1998年
目的	社会生活や勤労生活の中で新規移民の自己確立を促し容易にするため。そのために新規移民に自立に向けた機会を提供し、社会と労働市場への積極的参加を強める。イントロダクトリープログラムの修了はスウェーデン社会、スウェーデン語、スウェーデンの勤労生活についての知識を提供する。	労働市場と社会に参加し、経済的自立を高めるための新規移民への機会を強化するため。本プログラムの修了はノルウェー語の基本スキル、ノルウェー市民社会に関する知識を提供し、労働市場参加を準備する。	移民がデンマーク社会の基本的価値と規範に従属し、他のデンマーク市民と台東の地位で、参加的で自立的で、貢献する市民になれるように彼らの能力を最大化する為の機会を保障する。
期間	全ケース個別評価 上限は24ヶ月	(承認済み休暇を加えて)2年まで。	更新なしの3年。休暇は3年の一部とみなされる。
網羅性	通年のフルタイムが推奨されるが、事情ある場合にはパートタイムも。	通年のフルタイム (週30～37.5時間)	通年のフルタイム (平均週37.5時間)
内容	スウェーデン語課程 (教育の) 確認 労働市場政策手段	ノルウェー語課程 市民的訓練 追加的訓練又は労働市場参入準備への政策手段	デンマーク語課程 (3レベル) 積極的手段: カウンセリングと訓練、企業インターンシップ、賃金助成金
個人別計画	個人別プラン (国家から自治体へ補助金)	個人別プラン	個人別契約 統合と積極的市民への誓約
ターゲット集団	割当難民 (UNHCR)	割当難民 (UNHCR)	割当難民 (UNHCR)
在留許可	・ 難民 ・ 難民の家族呼寄せ	・ 人道的理由による在留 ・ 上記の者の家族呼寄せ ・ 強制結婚や虐待等を理由とする家族呼寄せ、婚姻解消後の在留	・ 亡命、集団的保護 ・ 人道的理由による在留 ・ 難民、その他の外国人の家族呼寄せ
年齢	18～64歳	18～55歳	18歳以上
時間制限	定住2年以内の新規到来者	自治体定住2年以内の新規到来者	直近3年以内の在留許可者
社会扶助額との比較	社会扶助と同額、もしくは同額以上	一般的社会扶助額以上	一般的社会扶助額よりも低額
統治主体	国家	自治体	自治体
プログラム参加	任意	強制	強制

(出所) Ariana Guilherme Fernandes, *Ethnification of New Social Risks: Programmes for Preparing Newly Arrived Immigrants for (Working) Life in Sweden, Denmark and Norway*, in Ivan Harsløf and Rickard Ulmestig, ed., *Changing Social Risks and Social Policy Responses in the Nordic Welfare States*, 2013, pp. 197–199 より作成。

レベルにまで労働力化してきたスカンジナビア諸国であるがゆえに、家父長的家族制度の伝統の中で育ってきた移民女性と北欧ネイティブ女性との労働力率格差は顕著なものとなる。普遍主義的な北欧型福祉国家にとって、女性だけでなく男性も含めての移民の社会的特徴はホスト国住民よりも低い労働力率、高い失業率、更には社会扶助等への高い福祉依存者割合であるがゆえに、移民自体の新規の増加は、社会リスクの激化を意味する。そこで各国とも新規に入国する移民に対して、労働市場への統合や社会統合に向けてのイントロダクトリープログラムを用意することになった。その概要は表2の通りである。

この第2表もスナップショット的な表現となるが、ここでもスウェーデンとデンマークは対照的となるが、方法論的に確認すべき点は共通性を踏まえた差異である。各国プログラム間には、まず何よりも移民問題をという同じ問題を抱えているため、プログラムの目的と内容には顕著な共通性が見られる。具体的には言語課程の開設と労働市場統合に向けての訓練やカウンセリングの実施がプログラムに含まれていることである。それは新規移民に対する社会統合、労働市場統合を目的としているのだから、当然と言えば当然である。しかし、イントロダクトリープログラムの目的におけるデンマークの特異性として指摘すべき点は、そこに「移民がデンマーク社会の基本的価値と規範に従う」というフレーズが挿入されていることだが、これについては後述する。さて、移民の労働市場参加や社会統合を促すためのイントロダクトリープログラムであるが、その目的を実現する方法、具体的なプログラムの内容や実施方法に重要な差異が存在する。例えばスウェーデンとデンマークの差異を指摘すれば、①イントロダクトリープログラムの参加が任意か強制か、②プログラムに参加した場合のイントロダクトリー手当額が社会扶助額と比べて高額なのか、低額なのか、以上この2点が重要である。

これらの点を詳論すればデンマークでは3年間のイントロダクトリープログラムへの参加が義務として強制され、そこでデンマーク語やデンマーク社会の基本事項を学習し、また職業訓練なども受けることになるが、その期間中に受取る手当額、即ち、イントロダクトリー手当額が社会扶助額を大きく下回るのが特徴である⁸。これは「難民に対する公的扶助及び公的援助に関して、自国民に与える待遇と同一の待遇を与える」と規定した国連難民条約第23条に違反することになり、したがって即座にイントロダクトリー手当額は社会扶助額と同一とされたが、再度、社会扶助額を下回ることになった。これは具体的には2001年選挙で成立した自由党・保守党連立政府が2002年に「スタートヘルプ」制度を発足させたことによるもので、この制度には移民だけでなく、外国で長期間（7年以上）暮らしていたデンマーク人がデンマークに帰国した際にも、同様の職業訓練等を提供することで、そこに訓練給付的なものも支給されることになり、つまり、スタートヘルプ手当額は社会扶助額以下であっても⁹、それはデンマーク人も適用されることから国連難民条約違反をクリアすることになった。尚、デンマークにやっ

てきた移民・難民は最初の7年間は社会扶助受給の資格が剥奪され、もっぱらスタートヘルプのみとなった。

これに対してスウェーデンではイントロダクトリープログラムへの参加は任意であり、しかも給付額は社会扶助額同等以上である。また国連難民条約第23条の趣旨からすれば当然であるが、スウェーデンには社会扶助額と同額の難民手当の制度もあり、これはイントロダクトリープログラムへの参加が強制ではなく任意であることとも対応している。

帰化や移民のシテイズンシップ獲得に関わって、再度、整理したのが表3である。国籍に関わって、スカンジナビア3国はアメリカ合衆国やカナダのような出生地主義とは異なり、血統主義をとっているが、この血統主義の中で二重国籍に寛容な国と制限的な国とがあるわけで、前者がスウェーデンで、後者がデンマークということになろう。そしてこの二重国籍の問題と移民への社会権付与、即ち、移民の社会的シテイズンシップ獲得、デニズン・ステイタス獲得といった問題が連なるのである。

表3 移民の帰化とシテイズンシップ獲得要件^(b)

	スウェーデン	ノルウェー	デンマーク
二重国籍の容認 (1997年EC国籍条約は二重国籍に中立的立場)	容認 (2001年法改正)	禁止 (委員会多数派は容認したが、政府は前国籍放棄を要求)	禁止 (帰化申請後に2年以内に前国籍を放棄しなければならない)
在留年数要件	直近5年の在留 (スウェーデンでの求職期間や庇護申請者の面接調査等審査期間を含む)	直近10年間のうち7年間の合法滞在 (7年には永住権獲得のための3年間を含む)	・直近9年間(母国での休暇や数週間の訪問は容認) ・2002年以前は7年 ・難民の場合は8年間の合法滞在
必要技能要件	1980年代に言語要件を放棄	一度、スウェーデン同様に廃止したが、2005年シテイズンシップ法により帰化申請者は300時間の言語課程履修の義務化。但し、試験は任意	シテイズンシップテスト法(2006年)によりデンマーク語、デンマークの文化や歴史、政治制度に関するテスト合格が必要条件 (a)
統合とシテイズンシップ付与との関係	包摂に向かうモーターとして		統合努力への褒美・報酬として

(a) *デンマークの必要技能試験の2008年の合格率は10人中6人が言語テストに不合格になるという。

(b) *帰化とシテイズンシップ獲得の関係については、シテイズンシップを市民的シテイズンシップ、政治的シテイズンシップ、社会的シテイズンシップというように分析的に考察した場合に理解しやすい。移民に対する社会権付与に関わる社会的シテイズンシップが、帰化しない場合に、即ち、オリジナルな国籍を放棄しない場合にも付与されることがあり、いわゆるデニズンシップと呼ばれている現象の広がりに関係する。しかも、これは国籍原理をめぐる血統主義と出生地主義との2大区分に、居住地主義が出生地主義の亜種として生まれながらも、二重国籍の容認とも関わって新たな原理、第3の原理としての確立過程とも言えよう。

(出所) Grete Brochmann and Idunn Seland, 'Citizenship policies and ideas of nationhood in Scandinavia' in *Citizenship Studies*, 14 (4), 2010, pp. 433-435 参照。

以上、本章では帰化やシテイズンシップ取得の問題、そしてイントロダクトリープログラムを取り上げて、主としてスウェーデンとの対比においてデンマーク移民政策の特異性を紹介してきたが、社会福祉に関してはスカンジナビア諸国に共通するスカンジナビアモデルを云々出来たとしても、移民政策に関してはスカンジナビアモデルが存在しないことは明らかにできたと思う。

確かに欧州的な脈絡においてマルチカルチャリズムというタームは、かつては移民集団に対するホスト国社会のポジティブな（＝例えばラップランドに住むサーミ人のような国内のマイノリティだけでなく、移民をも含むマイノリティの言語や文化を尊重し、多様性自体に積極的な意義を見出し、マイノリティ保護にも通じる、やや気前の良い太っ腹な）姿勢を示す、言わば「褒め言葉」だったのだが、今やマルチカルチャリズムとは、移民がホスト国社会の言語を話さず、ホスト国社会の文化や社会規範にも馴染まず、言語上は母語のみが流通するゲットー化した移民コミュニティの中で福祉に依存して生活するという、いわば社会統合の失敗を示すネガティブな意味を示すようになってきた。移民の社会統合、労働市場参加に向けては、「鞭」を用いて、ホスト国社会の基本的価値や規範を移民に叩き込もうとするのがデンマークのようである。しかし、国連難民条約第23条に抵触した1998年統合法によるイントロダクトリープログラム手当額が社会扶助水準以下であったこと、また「スタートヘルプ」制度創設により、移民・難民のみならず、長期に外国で生活してきたデンマーク人をも一緒にの制度に包含することによって難民条約違反を免れたとしても、「スタートヘルプ」制度の狙いが外国に長期滞在したデンマーク人にあるとは思われない。

さて、デンマークにおける移民政策・統合政策の制限的な性格は、福祉をめぐる社会民主主義の特徴やそのスカンジナビア的共通性からは導き出されない以上、それをどこかに求めなければならない。この重要な問題設定に対して、私は試論的だが、デンマークの移民政策の独自性はその国のジェンダー平等理解の特異性と関係しているように思えてならない。この点を次章にて論証していきたい。

第2章：デンマークにおけるジェンダー平等の特異性、その狭さと浅さ

北欧諸国はジェンダー平等の達成では世界をリードしてきたと言える。ジェンダー平等の今日的課題を、雇用面での両性の平等が一定程度、実現されている中では、むしろケア領域、特に子育てに父親を引き込むこと（＝making men into fathers）にあるとすれば、2002年のデンマーク育児休業法改正に伴う父親休暇クォータ制度の廃止は、今日的ジェンダー平等の方向

性に逆行するものであり、これによりデンマークがスκανジナピアの中で育児休暇の父親クオータ制度のない唯一の国となった。勿論、父親クオータ制度によって果たして子育てにおけるジェンダー平等が前進するのか否か、より一般的にはクオータ制度と平等との関係について難しい問題があるものの、デンマークにおける父親クオータ制度の廃止は、親休暇（＝育児休暇）期間の延長と同時に行われたという背景の事情を踏まえつつも、それが父母の親休暇取得のあり方というプライベートな家族的事項に国家が介入すべきでない、というロジックが用いられた点にこそ特徴がある¹⁰。但し、親休暇期間は26週から52週へ倍加されたが、旧制度では25週目と26週目を父親クオータに割当てていたが、これが新制度では消え去ったわけだが、母親のみが取得可能な産前産後の母休暇は18週（産前4週と産後14週）であり、特に産後の14週はスκανジナピアでは異例の長さであり、これを母性保護という大義名分によって、即ちプライベートではなく、パブリックな事項として国家介入が為されているのであろう。明らかにデンマークにおける親休暇のあり方はジェンダー平等に逆行的であるが、これを第1章で紹介した「24歳ルール」と絡めて捉えてみると、デンマークは国家的なレベルで①婚姻というプライベートな事項であっても外国人が関わる場合には国家介入を行う、②親休暇の父親クオータは、親休暇期間の夫婦間シェアというプライベート事項に国家介入すべきでないとするが、国際標準から見ても長すぎる母親の14週間の産後休暇については公的事項として国家介入する、③つまりデンマークという国は、外国人にはプライベートを認めないことで外国人差別を行い、そしてジェンダー不平等を拡大するためにプライベートとパブリックという区分を都合よく使い分けて利用しているように思われる。

もとよりデンマークにおけるジェンダー平等をスκανジナピアの中に位置づけた場合、公的保育への3歳未満児のカバリッジは、頭一つから二つほど抜き出ている。勿論、これには親休暇期間の短さ（2002年迄は26週であった）、その結果として生じる北欧No.1の女性労働力率、これらが連関を持って北欧の中でのデンマークの独自の特徴を形成してきた。これによって普遍的稼ぎ手モデル、または2人稼ぎ手モデルが規範化してきたことの背景であるが、要するに公的保育に関してデンマークは北欧諸国の中でも群を抜き、特に3歳未満児の公的保育カバリッジが、長らく親休暇期間が2002年までは26週という北欧では異例の短かさであったことから高くなり、幼い子供を持つ母親の就労率を高めてきたのである。つまりデンマークには「3歳児神話」は無かったかのようである。

ところで公的保育に関して、それが母親の就労を保障するためのものであるのか、それとも「保育に欠ける」子どもを保護し、子どもの発達を保障するためのものであるのか、という議論があるが、デンマークの公的保育の歴史的経緯を見れば、いわばネグレクトされた児童や虐待児童の保護を歴史的課題として、その起源を持っている。それが徐々に、貧困世帯を対象とす

るものから所得や家族形態にかかわりなく、普遍的な制度として公的保育が形成されてくるのである。したがって、よく言われるデンマークの「子ども中心主義」という用語意味も、ネグレクトを含む虐待児童の保護を歴史的課題として背負ってきたものとして理解できよう。やや粗野な表現となるが、デンマークでは「子ども中心主義」と「ジェンダー平等」とを天秤にかければ、「子ども中心主義」の方が重いようである。比喩的にスウェーデンに言及すれば、ここでの「子どもの最善の利益」の主内容は、ジェンダー平等の前進の中で、離婚や同棲解消の増加により、同居していない親子の面接交渉に関わって、面接交渉に関わる権利が親の権利から子どもの権利へと、つまり面接交渉権の主体転換などに際して、「子どもの最善の利益」が提唱されるのであり、いわばジェンダー平等が進んだ結果としての「子どもの最善の利益」である。デンマークの保育施設の確立史は、上流階級の子どもへの教育と労働者階級の子どものケアとの2階層の階級基盤的な性格を持つもののうち、後者の労働者階級の子どものケアが、徐々に教育学者のサポートを得つつ、また公的補助金も支出されてくるのであるが、その認識は社会政策の一部としてであり、子どもが犯罪に走るのを防ぐための「予防的児童福祉」として概念化されるという歴史を持つ¹¹。

さて、ジェンダー平等そのものについても、スウェーデンとデンマークの違いを指摘する論文もある¹²。スウェーデンではジェンダー不平等を社会構造に深く埋め込まれた社会問題として把握し、それを象徴的でもあり、物質的でもあるジェンダー化された階層制を絶えず（再）生産するジェンダー権力システムとして理解する。従ってジェンダー平等の実現達成は、ジェンダーに基づく権力構造との闘争として把握される。これに対して、デンマークではジェンダー平等を個人的な「選択の自由」の領域問題として捉えている。即ち、個々人の自由と男女にとっての選択の自由は、デンマークに生活する全ての人に適用されるべきものであり、パートナーと同じように自ら自身の生活の最終目標を定義する対等な機会を享受すべきである、という点に課題が設定される。この立場からすれば、ジェンダー平等に関わる問題事項についてクォータ制度やポジティブアクションは個人の自由選択を制限するものであるから、ジェンダー平等に反するものとして議論されうるのである。ここに、デンマークにおけるジェンダー平等理解の浅さを感じるのである。どうもデンマーク人には強い個人が多いのか、強い個人が好きなのか、強い個人になりたがっているのか、この辺は不明だが、ポジティブアクションやクォータ制の導入には消極的で、ジェンダー差別や不平等を社会構造的に把握し理解する弱さにも繋がっているように思われる。

次にジェンダー平等理解の狭さについてであるが、それはジェンダー平等のそのものの理解とも関わるが、どの領域の、どんな問題についての平等なのか、という平等把握における領域上の狭隘さである。ジェンダー平等を家族モデルにひきつけて、伝統的に北欧は女性雇用での

達成は顕著であり、今や性別の労働力率格差は無視しうる程度であり、ブレットウイニングに関わる家族モデルにおいては、ルイスの定式化した男性ブレットウイナーモデルの強・弱類型ではなく、2人稼ぎ手家族モデルとして把握されるべきものとなっている。勿論、北欧労働市場の特徴として性別職務分離の強固さも特徴として存在するが¹³、確認すべき点はブレットウイニングに関しては、いわゆる普遍的ブレットウイナー家族規範がスカンジナビア諸国では確立しているということであり、そしてこれを可能にするのが公的保育制度や親休暇制度ということになる。

勿論、ジェンダー平等といった場合、女性の有償労働への参加が重要なことは言うまでもないが、従来は無償とされてきた女性の世帯内ケアワークの再評価、あるいは男性の世帯内ケアワークへの統合等も、生活単位としての家族をジェンダー平等の視点で考える際には重要な領域である。デンマークのフェミニスト研究者 Anette Borchorst は、ナンシー・フレイザーに倣って上記の3つの領域事項、即ち、女性の有償労働への従事、女性が無償で行ってきた世帯内ケアワークの経済的再評価、男性の世帯内ケアワークへの従事、これらをジェンダー平等家族政策の3モデルとして、それぞれを普遍的ブレットウイナーモデル、ケアギヴァー平衡モデル、普遍的ケアギバーモデルとし、スカンジナビア各国の政策実施状況を比較検討した結果が表4である。

この第4表こそが、スカンジナビア諸国間比較におけるデンマークのジェンダー平等の領域上の狭隘さを示している。幼い子を持つ母親がブレットウイナーになることを可能にしうる条件である、特に3歳未満児の公的保育のカバレッジに関しては世界トップ水準にあることが、結果的には鋭角的に突出することになり、つまり、それが他のスカンジナビア諸国と比べての親休暇期間の短さとも照応して、母親をワーキングライフへと導くのであるが、そのことが必ずしもデンマーク女性労働者の勤労生活上の地位を高めてはいない。象徴的であるが、ヨーロッ

表4 スカンジナビア3国におけるジェンダー平等家族3モデル

	スウェーデン	ノルウェー	デンマーク
普遍的ブレットウイナー	○	○	◎
ケアギバー平衡	×	○	×
普遍的ケアギバー	○	○	×

資料) Anette Borchorst, Woman-friendly policy paradoxes?: Childcare policies and gender equality in Scandinavia, in Kari Melby, Anne-Birte Ravn and Christina Carlsson Wetterberg ed., *Gender equality and welfare politics in Scandinavia*, 2008, pp. 33-37を参照して作成。

注) 普遍的ケアブレット型は公的保育所の整備状況、ケアギバー平衡型はホームケアラー手当等の存在、普遍的ケアギバー型は親休暇の父親クォーター制度、等の諸制度の有無に基づき作成したものである。但し、普遍的ブレットウイナー型におけるデンマークの二重丸◎は、特に3歳未満児の公的保育カバレッジの高さを意識している。

パにおける女性管理者比率ランキングに占めるデンマークの占める位置は、欧州ワースト3であり、しかもデンマークよりも低いのはマルタとキプロスだけだというから、女性労働力率や保育カバリッジだけでは見逃してしまう何かがある。次章とも関係するが、そういうことを含めてのネイティブ女性の高い労働力率は、確かにジェンダー平等の重要な1指標だが、移民女性の労働力率との格差の理解、その問題の捉え方等において重要になってくるように思われる。

第3章：ジェンダー平等パラドックスを超えて

不勉強なのだが、「ジェンダー平等パラドックス」というタームを、デンマークのフェミニスト研究者、Anette Borchorstが論文¹⁴の中で用いているのを見て、初めて知った。それは、ジェンダー平等とは、通常の場合、左翼が主張し、熱心に取り組んできた課題であり、どちらかと言えば右翼は伝統的にジェンダー平等には反対で冷淡な態度をとってきたと言える。ところが、デンマークにおける「新たな右翼」、デンマーク国民党は、彼らが移民、特にエスニック・マイノリティの排斥を主張する際に、ジェンダー平等という欧米一般に確立済みの西洋的価値観を強調し、つまりジェンダー平等規範の確立を、them and usを分け隔てる障壁として構築し、移民、とりわけエスニック移民を排斥するために、にわかに右翼がジェンダー平等を主張しだす、といったことを指す。

この種の問題を最も一般的に、かつ最も鮮明に示したのが多文化主義とジェンダー平等の複雑で難しい関係、即ち「マルチカルチャリズムVSフェミニズム」を論じたスーザン・M. オーキンの論文「多文化主義は女性にとって良いものなのか？」¹⁵であり、そしてそうした事項を、福祉国家と移民との関係に問題をシャープに絞って、既存の福祉国家を擁護するために移民制限を論じるのが福祉ショービニズム（福祉排除主義）であり、そこでは既存の福祉国家を守るためには移民の排斥は正統化される。さて、オーキンの議論は①多文化主義なるものが、同化（政策）が移民に対して抑圧的に機能してきたとの歴史的事実に対する反省を踏まえたものでありつつも、②マイノリティ文化を尊重する多文化主義が、往々にしてエスニック・マイノリティの文化が家父長制的であることから、③西欧社会におけるマイノリティ文化の尊重、例えばイスラム文化圏の一部で見られる一夫多妻、名誉殺人、強制結婚などを多文化主義の名のもとに西欧社会において尊重することは女性差別の容認となり、女性抑圧に手を貸すことになる。④したがって西洋社会において多文化主義はジェンダー平等とは対立構造にあり、多文化主義は規制されるべきで、改められるべきだという明瞭な主張となる。オーキンの議論に対しては、絶対視された西欧的視点からの非西欧批判（西欧のジェンダー平等文化VS非西欧の家

父長制的文化)という検討に値する批判もなされており、特に西欧社会におけるジェンダー平等の現状自体が完成の域には達しておらず、現在進行形の未完のプロジェクトであるのに対して、それをジェンダー平等社会として描くこと自体が正確でなく、事実と反すること、とりわけデンマークに引きつけて言えば、そこでのジェンダー平等の到達点が、他のスカンジナビア諸国と比べて、親休暇における父親クォータの欠如という1点だけでも明瞭のように、また無償とされてきた世帯内ケアワークの再評価や男性のケア活動への参加といった幅広いジェンダー平等ではなく、女性の有償労働への参加、とりわけ幼い子を持つ母親の有償労働への参加を保障する3歳未満児における保育カバリッジの世界トップ水準の達成は、普遍的ブレッドウイナー型家族モデルに偏ったジェンダー平等であり、それは女性の有償労働への従事に突出した狭隘なジェンダー平等の理解へと繋がる¹⁶。したがって、デンマークでは自らの社会を男性のケアワークへの従事レベルではなく、なによりも女性の有償労働への参加水準をジェンダー平等の達成指標として理解するのであり、そういう意味で文化論的なレベルでは、ジェンダー平等な文化を持つ社会とは、いわば女性の労働力参加が文化的規範として実現・確立している社会ということになる。

さて、やや古くて2002年の数値であるが、ネイティブ女性と非西欧バックグラウンド移民女性の雇用率%ギャップの数値がある。デンマークが29.9%、スウェーデンが24.7%、ノルウェーが18.2%ポイントであり、デンマークが欧州最高とのことである¹⁷。因みに男性の場合のその数値はデンマークが15.5%、スウェーデンが17.0%、ノルウェーが16.8%であり、要するに移民の労働市場統合という点では、男女ともネイティブなスカンジナビア人との間にギャップがあるものの、何よりも興味深い点は、スカンジナビアの中ではデンマークという国では、移民男性が最も雇用され、女性が最も雇用されていない国なのである。

デンマーク社会の自己認識としては、西洋社会において確立済みで規範化しているジェンダー平等を、何よりも女性の高い有償労働への参加によって実現した社会であること、しかもジェンダー平等の狭い理解によってデンマークにとってジェンダー平等はネイティブデンマーク人にとっては、もはや達成済みの課題とされ、デンマーク社会に新規にやってきたニューカマー、エスニック移民や難民にとってのみの課題となる。ジェンダー平等とは文化的規範であり、家族観であり、そして女性が有償労働に従事していることでもある。そういう文化、即ち、女性が有償労働に従事するという文化、そしてそれが文化であるがゆえに家族規範や社会の基本的価値などとも関係し、そういうデンマーク文化を持ち合わせていない移民に対しては、デンマーク語やデンマーク社会や政治についての基礎知識を含めて、いわば叩き込むような、社会扶助額以下の低給付額でもってイントロダクトリープログラムを受講させ、そこでのデンマーク語試験や社会知識の試験に合格しなければ、シテイズンシップを付与しないよ

うな、そういう移民受入レジームとなるのである。

おわりに：今後の課題と展望

北欧のみならず、西欧の福祉国家にとって、移民をホスト国社会に統合していくことは福祉国家にとっては大きな課題であり、挑戦でもある。統合成否の指標として、労働市場参加率、居住地域の集散分布状況、刑法犯罪者比率という3つの項目を設定し、欧州8カ国（ドイツ、フランス、イギリス、オランダ、スイス、スウェーデン、オーストリア、ベルギー）を比較した研究論文がある¹⁸。どのような統合政策を移民に実施してきたのかによって上記8カ国を（1）多文化主義的政策を採用してきた寛大な福祉国家、（2）より制限的で、より同化主義的な統合政策をとってきた国家、（3）相対的に細身で瘦せた福祉国家という3つに類型化し、（1）にはスウェーデン、ベルギー、オランダを、（2）にはドイツ、オーストリア、スイス、フランスを、そして（3）をイギリスとしている。結果だけを示すと、（1）寛大な福祉国家が多文化主義的政策と結合された場合に、移民の統合は全般的にうまく行かないこと、そして（2）のオーストリア、ドイツ、スイスは労働市場参加、居住地の集散分布、犯罪率においてベターなのである。因みに、イギリスについては古典的移民国で限定的な福祉国家であるため、移民は市場の規律によって強制され、犯罪レベルも低いとされる。ただ居住分離は高水準にあるとの評価である。

残念なことに本論で取り上げてきたデンマークが検討されていないが、労働市場参加、居住地の地理的集散状況、犯罪率といった3つの指標は、いかなる国であれ、移民の統合を考える際の三大項目であろう。人情としては移民の統合が多文化主義的政策を採用する寛大な福祉国家において前進して欲しいと思うが、現実はそうではない。「多文化主義」という用語自体も、人道的な意味合いを持ったヒューマンな言葉ではなく、いまや移民統合の失敗を語るために否定的に用いられている。移民がホスト国で、労働市場に参加し、ホスト国のネイティブと混ざり合って生活し、勿論、犯罪率もネイティブ並となるのが理想であり、それを目指すのが統合政策であろう。移民の統合に向けての政策目標は共通であっても、その共通の目標に向かうアプローチの相違として、スカンジナビア諸国間の相違を考えれば良いのか、それともアプローチの相違は目的地の相違を結果的にはもたらすのか、この辺りを、よりシャープに、明確にすることが今後の課題のように思われる。

注

- ¹ Diane Sainsbury, *Welfare States and Immigrant Rights: The Politics of Inclusion and Exclusion*, 2012, p. 213.
- ² Ann Morissens and Diane Sainsbury, Migrants' Social Rights, Ethnicity and Welfare Regimes, in *Journal of Social Policy*, 34 (4), 2005, pp. 637-638.
- ³ 「家族呼び寄せ」の厳格化には「24歳ルール」以外に「関わり28年ルール」もあり、それはデンマークに呼び寄せる側の人間のデンマークとの関わりがデンマーク以外の国よりも強くなくてはならないというものである。但し、デンマークに呼び寄せる側が、28年以上デンマーク国籍取得の人であるか、デンマークに28年以上居住していれば適用除外される。例を挙げれば外国生まれの、かつては外国籍であった27歳のデンマーク人が、14歳までその外国で生活し、デンマークには13年間しか暮らしていない場合、外国人を配偶者としてデンマークに呼び寄せることができないことになる。
- ⁴ したがって、「24歳ルール」は国連女子差別撤廃委員会（CEDAW）や欧州人権委員会からも批判がなされている。
- ⁵ 「愛の難民」たちは、コペンハーゲンからウアソン橋を渡って間もないところにあるスウェーデン第3の都市、マルメ及びマルメ近隣に住みつつ、コペンハーゲンへと国境を超えて通勤・通学しているカップルのことを指す。東京新聞2012年1月14日付は、「EU域外者移民に厳しいデンマークー国際結婚救う“愛の橋”」という記事を掲載した。「デンマークの移民政策は十数年前までは他のEU諸国より少し厳しい程度だった。ところが2001年に中道右派が政権を奪うと、トルコ系移民が増大するとの懸念から移民法を改正。EU域外出身の配偶者に永住権を認める条件として24歳以上であることや、5万3千クローネ（70万円）の保証金納入などの要件を定めた。10、11年には更に条件を厳しくし、保証金は10万クローネに増額。デンマーク語の試験も導入して一定水準の語学力を求めた。その結果、両年とも申請者の4分の1は永住権を取得できなかった。…この結果、アフリカ女性と結婚したデンマーク男性などが、夫婦の一方がEU出身者であれば居住が認められるスウェーデンへと移る例が10年前ぐらいいから増え、2008年には約1,200人にのぼった。…こうしてスウェーデンに移住した者がデンマークと結ぶ全長16キロのオーレンス橋（通称ラブブリッジ）を渡って通勤するケースが相次いでいる」と報道している（本川裕社会実情データ図録：主要国の移民人口の推移、<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/1171.html>）。
- ⁶ この時期は、外国人労働者を労働協約以下の賃金・労働条件で就業させないことが労働移民受入れに際しての労組側の最大の関心事であり、またデンマークとスウェーデンの失業保険制度はгент方式によって運営されているため、失業保険管理組合への加入を外国人労働者の場合には強制とすべきか、任意で良いのか、ということも議論された。
- ⁷ 女性はブレッドウイニングを担っているが故に、ジェンダー平等実現の課題は、徐々にブレッドウイ

ニングよりもケアギビングの領域に移り、そこに男性を如何に引き込むのか、これが課題となっている。‘making men into fathers’ というフレーズは、何よりもその課題性を示している。その象徴とでも言うべきものが父親による育児休暇取得である。但し、現代北欧におけるジェンダー平等の課題が雇用から幼い子どものケアにシフトしたという規定は、些か不正確である。労働市場におけるジェンダーセグリゲーション（性別職務分離）は北欧でこそ高水準なのである。また北欧の共通性とデンマーク例外主義とが重なるかもしれないが、デンマークの女性管理職比率は欧州最低クラスであり、デンマークよりも女性管理職比率が低い国はキプロスとマルタのたった2国だけである。

- ⁸ デンマークのイントロダクトリープログラム給付額は全国社会扶助給付水準よりも30%程度低いとされている。(Arina Guilherme Fernandes, *Ethnification of New Social Risks*, Ivan Harslof and Rickard Ulmestig ed., *Changing Social Risks and Social Policy Responses in the Nordic Welfare State*, p. 201.)
- ⁹ 尚、スタートヘルプ手当額は社会扶助給付額よりも約35%低い。Iver Hornemann Moller, *Liberalistic Handling of New Social Risks — Danish Experiences from Three Decades of Social Policy Reforms*, Ivan Harslof and Rickard Ulmestig ed., *Changing Social Risks and Social Policy Responses in the Nordic Welfare State*, p. 249.
- ¹⁰ 育児休暇における父クオータ制度の廃止は、親休暇を父母が、どのように、どちらが取得するのか、という問題はプライベートな家族内部の事項であるので、国家はクオータ制度によって介入すべきものではない、とされたのであるが、何故、デンマークでこうした立論が罷り通ったのか、そのことの意味を考察する必要がある。因みに、前章で紹介した「24歳ルール」は、デンマークで婚姻可能年齢が18歳であり、18歳以上であれば誰と誰が結婚しようが、相手が偶々外国人だったというだけで、24歳以下の場合には入国許可・在留許可を発行しないのは、まさにプライベート事項への国家介入である。また、父親クオータとは異なるが、母性保護とも関わる産前産後の母休暇について、デンマークがスカンジナビア諸国の中では最も長期間であることも付記しておく。
- ¹¹ Anette Borchorst, *Danish Child Care Policy: Continuity Rather than Radical Change*, in Sonya Michel and Rianne Mahon ed., *Child Care Policy at the Crossroad: Gender and Welfare State Restructuring*, 2002, p. 270-271.
- ¹² Trude Langvasbraten, ‘Scandinavian Model? Gender Equality Discourses on Multiculturalism’ in *Social Politics*, 15 (1), 2008がそうである。
- ¹³ 労働市場における性別職務分離は、圧縮的な賃金構造の存在、更には普遍的な福祉制度の存在により、労働市場上の差異が賃金生活上の格差としては現れない。男性がエンジニア、女性がケア関連の職業に多いのは、高等教育における主たる専攻に関わる問題として、もっとスパンの長い問題として捉えるべきかもしれない。
- ¹⁴ Anette Borchorst, *The public-private split rearticulated: abolishment of the Danish daddy leave*, in

Ellingsæter, A.L. and Leira, A., *Politicizing Parenthood in Scandinavia*, 2006, pp. 101–120, 但し、「ジェンダー平等パラドックス」の説明は117ページを参照。

- ¹⁵ Okin, S.M., Is Multiculturalism Bad for Women?, in Cohen Howard and Nussbaum eds., *Is Multiculturalism Bad for Women?*, pp. 7–24.
- ¹⁶ 但し、高い水準の公的保育カバリッジはジェンダー平等としてよりも社会政策の一部として理解されており、それは保育政策がジェンダー平等への関心ではなく、子どもへの関心によって動機づけられてきた、とデンマークの代表的なフェミニストたちは理解している。Anette Borchorst and Birte Siim, The multicultural challenge to the Danish Welfare State — Social Politics Equality and Regulating Families, in *FREIA Paper* 65, 2008, p. 15 参照。
- ¹⁷ Ruth Lister, A Nordic Nirvana? Gender, Citizenship, and Social Justice in the Nordic Welfare States, in *Social Politics*, 16 (2), p. 264.
- ¹⁸ Koopmans Ruud, Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, No. 1, 2010, pp. 1–26.